

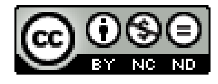

JESÚS LALINDE ABADÍA, *Ensayo de tipología orgánica de la administración superior en la historia de España*, in «Annali della Fondazione Italiana per la Storia Amministrativa» (ISSN: 1127-2546), 4 (1967), pp. 9-34.

Url: https://heyjoe.fbk.eu/index.php/anfisa









La digitalizzazione della rivista «Annali della Fondazione Italiana per la Storia Amministrativa», a cura dalla Biblioteca FBK, è stata possibile grazie alla collaborazione con





Ensayo de tipologia orgànica de la administración superior en la historia de España

POR

JESÚS LALINDE ABADÍA

Introducción. El concepto de ‹administración superior›.

Con más fuerza cada día, la historia administrativa, como le sucede a la historia del derecho, en general, exige visiones de síntesis para que los acontecimientos que la integran alcancen significado y puedan ser comprendidos por el hombre, rindiéndole así el servicio que se demanda a la ciencia. El establecimiento de ‹tipos› en los diversos aspectos de la administración, es decir, de categorías en las que se reduzca a unidad ideológica la pluralidad de realidades institucionales, ha de ser singularmente fructífera [1]. Para esa labor, el historiador, hombre de una época determinada, debe ir pertrechado con los conceptos que le proporcione la ciencia administrativa de su momento, pero sin olvidar que aquéllos son válidos sólamente para la administración contemporánea, y que, por tanto, puede verse obligado a crear nuevas categorías o tipos.

Sin entrar en el debatido problema de lo que deba entenderse por ‹administración›, pero siendo preciso su aclaración como punto de partida, hay que decir que en el presente trabajo se considera como tal el conjunto de órganos que, con facultades que le han sido atribuídas o reconocidas por fuerza o de grado por una comunidad política, colaboran de forma apreciable en la dirección de ella con el titular del poder público. Esto no exluye que en ocasiones los términos ‹administración› y ‹administrativo› tengan otro sentido más restringido, el cual será advertido oportunamente.

Dentro de la administración, la experiencia demuestra que, salvo en épocas primitivas o de gran simplicidad, pueden distinguirse tres esferas de actuación, que son conocidas con los nombres de ‹central›, ‹periférica› y ‹local› o ‹central›, ‹territorial› y ‹local›. En el presente trabajo se ha estimado preferible no utilizar

1. Cfr. las consideraciones que en el número 1 de estos mismos « *Annali* » hace sobre el particular G. F. Miglio *Premesse ad una metodologia della storia amministrativa* 13-15, y el estudio de G. Theuerkauf *Zur Tipologie spätmittelarterlicher Territorialverwaltung in Deutschland*, in « *AnnFISA* » 2 (1965) 37-76. El presente trabajo se incorpora a una obra de conjunto, titulada « Iniciación histórica al Derecho español », ed. Ariel, Barcelona 1970.

esta terminología, en la que los terminos segundo y tercero pueden ser confundidos, y sustituirla por otra en la que las denominaciones son homogéneas, calificándose a las citadas esferas de ‹superior›, ‹intermedia› e ‹inferior›. Correspondiendo la primera a la ‹central› se entiende por tal la que por encima de sí no tiene sino el proprio titular del poder.

Se pretende, pues, el ofrecer por vía de ensayo una tipología orgánica de la administración superior en la historia de España, destacando que clase de órganos han existido, en qué epocas han desarrollado su misión y la transcendencia que han alcanzado.

La función como criterio de tipología organica.

La tipología orgánica puede establecerse con arreglo a muy diversos criterios, entre los que parecen destacar el estructural y el funcional. Sin renunciar a utilizar el primero en alguna ocasión, parece más expresivo, de momento, el segundo, siendo lógico pensar, por otra parte, que entre los dos criterios ha de haber cierta correlación. Basta pensar en que aunque sea posible que un órgano consultivo sea unipersonal, el ‹ consejo › por excelencia ya evoca un órgano colegiado.

Con arreglo al criterio indicado, se puede realizar una primera gran clasificación entre órganos de ‹función supletoria› y órganos de ‹función autónoma›. Entre éstos últimos se encuentran también aquéllos que tienen una ‹función administrativa›, en sentido distinto al que se ha indicado anteriormente, pero su amplio desarrollo e importancia aconseja el hacer con ellos un apartado especial, por lo que la clasificación bimembre se convierte en trimembre.

Los órganos de función supletoria.

La condición humana del titular o titulares del poder público lleva implícitas deficiencias de actividad, que, en cuanto a la función que les está atribuído, puede conducir a situaciones: *a*) de incapacidad; y *b*) de insuficiencia. Para subsanar estas deficiencias, en la historia administrativa aparecen órganos, que pueden ser calificados como ‹de función supletoria›.

La situación de incapacidad puede venir determinada por circunstancias de su personalidad interior, como la minoría de edad, enfermedad, etc., o de su ubicación, como ausencia con paradero conocido o imposibilidad de asistencia física a un lugar, actividad o negociación determinada. El primer caso da lugar a la aparición de órganos que pueden calificarse de ‹tutelares›, los cuales asisten al incapaz, complementando su voluntad, o, incluso, le sustituyen mientras dura la incapacidad. Por el segundo nacen otros órganos, que pueden ser denominados ‹representativos›, los cuales vienen a ocupar la situación del titular del poder público, y actúan en nombre de èl y como si se hallara presente.

La situación de insuficiencia implica capacidad plena en el que ejerce el poder público, pero necesidad de ser auxiliado para realizar con eficiencia las funciones que le corresponden a él con exclusividad, y que no puede o no debe atribuir a órganos de función autónoma. Frecuentemente necesita encontrarse atendido en su persona y círculo familiar, por lo que nacen órganos que en cuanto su misión

se centra en la ‹casa› del referido titular, pueden ser denominados ‹ domésticos›. Finalmente, como su actuación individual precisa ser reforzada, pueden surgir órganos ‹de familia›, en cuanto sean miembros de ésta los que participen también en el ejercicio del poder.

Los órganos tutelares.

Los órganos tutelares nacen en la historia española exclusivamente como consecuencia de la minoría de edad del Rey, pues la enfermedad física no le imposibilita para seguir atendiendo los negocios públicos a traves de los demás órganos.

A su vez, la minoría sólo se produce normalmente en el caso de monarquía hereditaria, por lo que no aparece entre los visigodos, ni tampoco en los Reinos cristianos hasta el siglo X. En Aragón y Cataluña, la mujer aparece equiparada en cierta manera al menor de edad, pero no da lugar a órganos tutelares, al confiarse el gobierno al marido [2].

Los órganos tutelares se desarrollan especialmente desde el siglo XIII hasta el siglo actual, en el que desaparecen cuando la forma monárquica cede el paso a la republicana, en la que no hay lugar para ellos. Antes del período constitucional no se distingue nítidamente entre el órgano tutelar de la persona y el del Rey propiamente dicho, es decir, entre el de naturaleza privada y el de naturaleza pública, como consecuencia de una cierta concepción patrimonialista del Reino, en la que el Rey posee éste como si fueran bienes particulares. En Castilla, la citada confusión se refleja en las Partidas, donde el Rey difunto puede nombrar tutor en el testamento, recayendo en su defecto la tutela en la Reina madre [3].

En general, sin embargo, el nombramiento del órgano tutelar se considera un acto político, que se reserva al Reino. En Navarra, se declara en 1253 que la tutela del Rey menor se confía a un ‹buen hombre› elegido por compromisarios de los estamentos y de las òrdenes, junto con un ‹Consejo de doce jurados›, recibiendo aquél la denominación de ‹amo› [4]. En las Partidas, aunque en defecto del sistema anteriormente señalado, se prevé que sean las Cortes quienes nombren tutores, en número impar de uno, tres o cinco, sin duda, para evitar los casos de paridad de decisiones [5], y en la práctica castellana este sistema político se impone con frecuencia, apareciendo así la diferencia entre el órgano de naturaleza privada, que recae normalmente en la Reina viuda, y el de naturaleza pública, constituído por personas de los estamentos privilegiados, sobre los que las Cortes ejercen una cierta vigilancia [6].

2. Cfr. J. M. RAMOS LOSCERTALES *La sucesión del rey Alfonso VI*, en « *Anuario de Historia del Derecho Español* » 13 (1936-41) 71-72, y recientemente A. GARCIA-GALLO *El derecho de sucesión del trono en la Corona de Aragón*, en « *Anuario de Historia del Derecho Español* » 31 (1966), 57-124.

3. Cfr. A. GARCIA-GALLO *Manual de Historia del Derecho español* (Madrid 1959) I 1390.

4. Juramento de Teobaldo II, in GARCIA-GALLO *Ibid.* II, 1093.

5. Cfr. nota 3.

6. Cfr. la actividad de las Cortes en la minoría de Alfonso XI a partir de 1313 en *Cortes de los antiguos reinos de León y de Castilla*. Ed. de la Real Academia de Historia, I (Madrid 1861) 221 y ss.

La citada diferencia aparece consagrada en el período constitucional, en el que la tutela se defiere conforme al sistema general del derecho privado, mientras el órgano tutelar de naturaleza público, denominando ‹regencia› es objeto de previsión especial en las constituciones, sin perjuicio de que en algunas ocasiones puedan coincidir ambos en una misma persona como cuando corresponde la regencia a la Reina viuda.

Salvo alguna fórmula circunstancial, el período constitucional se atiene a dos sistemas: *a*) estrictamente político, como en las Constituciones de 1812, 1834, 1837, 1856 y 1869, en las que se confiere a las Cortes el designar un número impar de personas, que suele ser de uno, tres o cinco [7], y *b*) un sistema dinástico, como en las Constituciones de 1845 y 1876, en las que se prefiere el supérstite del matrimonio real, primero, y el pariente más próximo y posible sucesor en la Corona, después, dando paso al sistema anterior de designación por las Cortes en defecto de aquéllos [8].

Los órganos tutelares cesan con la mayoría de edad del Rey. Donde más se prolongan es en Navarra, pues la mayoría se proclama a los veintiún años. En los demás territorios, y, especialmente, en Castilla, y más tarde en la monarquía española, se vacila entre los catorce, los dieciseis y los dieciocho años, señalando la primera edad las Partidas; la segunda, la Constitución del 1876, y la tercera, las de 1812 y 1869 [9].

El órgano tutelar puede estar integrado por el tutor o tutores propiamente dichos, y por asesores de los mismos. Como se ha indicado, en Navarra, junto al ‹amo› se constituye un ‹Consejo de doce jurados›, cuya misión es propiamente asesora o consultiva de aquèl. El mismo número de ‹hombres buenos› es designado en Castilla para aconsejar a la Reina María de Molina y al Infante Don Enrique, durante la minoridad de Fernando IV [10], y el mismo número suman los eclesiásticos, nobles y ciudadanos de Barcelona, Lérida y Perpiñán que se instituyen para ayudar en Cataluña a la Reina María, con ocasión de regir ésta el territorio por ausencia de su marido, Alfonso V [11]. Las Cortes de Palencia de 1313 asignan a los tutores de Alfonso XI un Consejo de cuatro prelados y dieciseis caballeros y hombres buenos, elegidos por Castilla, León y Galicia, Toledo y Andalucía [12], triunfando, incluso, el Consejo sobre el tutor en la minoridad de Enrique III [13].

Los interregnos excepcionales dan lugar a la aparición de órganos especiales, cuyo poder y legitimación varía mucho, pudiendo distinguirse: *a*) los designados

7. Arts. 192, 28, 57, 61 y 83, respectivamente.
8. Arts. 57-60 y 67-70, respectivamente.
9. Partidas II 15, 5; Constitucion de 1876, art. 66; Constitucion de 1812, art. 185, y constitución de 1869, art. 82.
10. Cfr. Córtes de Cuéllar de 1297 en *Cortes de los antiguos reinos de León y de Castilla* cit., 135.
11. Cfr. Conde de Torreanaz *Los Consejos del Rey durante la Edad Media* (Madrid 1884).
12. Cfr. notas 6 y 11.
13. Cfr. L. Suárez Fernández *Nobleza y monarquía* (Valladolid 1959) 43-53.

por el poder público, aunque se halle en crisis, y *b*) los de aparición espontánea, por ausencia de todo poder.

Al primer grupo pertenece la ‹Junta suprema de gobierno›, constituída en Madrid por Fernando VII, al marchar en 1808 a Bayona, que no llega prácticamente a actuar[14]. También puede considerarse incluído el gobierno de la Corona de Aragón durante el período del llamado ‹Compromiso de Caspe›, a principios del siglo XV, desempeñado por los gobernadores de los territorios y los Parlamentos de éstos[15]. En el segundo grupo se encuentra la ‹Junta central suprema y gubernativa de España e Indias›, que en 1808 constituyen las Juntas que se han hecho cargo del poder en las Provincias por abandono de la monarquía, la cual cede el paso en 1810 a un ‹Consejo de Regencia›, cuya actuación es efímera[16].

Los órganos representativos.

La necesidad del órgano representativo viene determinada por la ausencia del titular del poder público, y sólo cuando aquélla es frecuente adquiere verdadera entidad. Por ello, en la historia española aparecen durante la edad media en Navarra, cuyos monarcas residen frecuentemente en Francia, y en la Corona de Aragón, que al ser una unión de reinos, si el monarca reside en uno de ellos ha de estar ausente forzosamente de los demás. En Castilla, la ausencia del Rey es excepcional y corta, siendo suplida por alguno de los miembros de la familia real. Al producirse con los dos primeros Austrias, como consecuencia de los extensos dominios y la intervención en Europa, se utilizan las fórmulas medievales de la Corona de Aragón y de Navarra, pero, al mismo tiempo son alteradas.

El órgano representativo puede estar designado para todos los negocios que correspondan al órgano representante, en cuyo caso tiene caracter general, o sólo para un tipo determinado de ellos, siendo entonces de caracter particular.

En la Corona de Aragón, el órgano representativo más importante lo constituye el Lugarteniente del Rey, el cual aparece en la segunda mitad del siglo XIII, con objeto de gobernar alguno de los territorios en nombre del Rey y como si éste se hallara presente. Aunque sólo en Sicilia tenga el calificativo oficial de ‹general›, lo es también en los otros territorios, en los que, a veces, se ha yuxtapuesto a otras instituciones, pues caracterizándole la condición de representatividad ha podido ser atribuída a oficios o magistraturas determinadas.

Cesando la utilización de Lugartenientes para la gobernación de los territorios a principios del siglo XIV, en 1365 resurge la institución en la forma más perfecta de ‹Lugarteniente general›, a la que corresponde este calificativo, tanto por extenderse al conocimiento de todos los negocios, como por estar instituída

14. Cfr. M. Artola *Los orígenes de la España contemporánea* (Madrid 1959) 109-113.

15. Cfr. J. Lalinde Abadía *La Gobernación general en la Corona de Aragón* (Madrid-Zaragoza 1963) 174-184.

16. Cfr. M. Artola *Los orígenes de la España contemporánea* cit., I Capitulos III, IV y V.

para todos los territorios de la Corona, confiriéndose normalmente al primogénito, cónyuge, hijo o hermano del Rey.

Configurado como un ‹otro yo› (‹alter ego›) del monarca, puede hacer todo lo que le corresponde a éste, aunque los estamentos se oponen a la facultad de convocar y celebrar Cortes. En el siglo XV, período de prolongado absentismo real, coexisten varias ‹lugartenencias generales›, algunas de las cuales no son ejercidas por miembros de la familia real.

Independientemente de estos ‹Lugartenientes generales›, en el siglo XV aparecen en la Corona de Aragón numeroso órganos representativos de naturaleza particular, conocidos con el nombre genérico de Comisarios y el específico de ‹lugarteniente›, ‹rector›, ‹presidente›, ‹reformador› o ‹virrey› cuya misión suele ser la pacificación de un Reino o parte de él, pudiéndose nombrar varios para un mismo territorio con caracter solidario.

El último término citado de ‹virrey›, primero en los territorios italianos, y desde 1397 en los ibéricos, se impone sobre los demás, y suele concederse el título a los que gobiernan alguno de los territorios, que incrementan su poder al representar la persona del Rey. También penetra en Navarra, donde el absentismo real es muy fuerte, conociéndose desde el siglo XV con ese nombre, y también con el anterior de ‹gobernador›, el órgano representativo del Rey, que llega, incluso, a reunir normalmente las Cortes[17].

En la edad moderna, los órganos representativos del Rey en los distintos territorios de la Corona de Aragón y en Navarra, se hacen permanentes, y son conocidos indistintamente con el nombre de ‹virreyes› o ‹lugartenientes generales›, pero pierden su condición de órganos superiores, para convertirse en órganos intermedios, por encima de los cuales se encuentran otros órganos superiores.

Los verdaderos órganos representativos superiores en la Corona de Aragón durante este período son conocidos también como ‹lugartenientes generales›, pero aunque con poderes similares son fácilmente recognoscibles porque el cargo se ejerce por algún miembro de la familia real y extiende su ámbito a toda la Corona, y no sólo a uno de los territorios[18]. Por su parte, en Castilla, la ausencia del monarca es cubierta por un miembro de la familia real o alto dignatario eclesiástico con el título de ‹gobernador›.

Los órganos domésticos.

Los órganos domésticos alcanzan gran transcendencia en las formas políticas influídas por el personalismo, en cuanto la actividad pública es ejercida por el titular del poder en forma similar a como realizaría sus negocios si no pasara de ser un particular. Por ello, y desde el punto de vista de la importancia de la

17. Cfr. J. Lalinde Abadía *Virreyes y lugartenientes medievales en la Corona de Aragón*, en «*Cuadernos de Historia de España*» (1960) 98-172.

18. Cfr. J. Lalinde Abadía *La institución virreinal en Cataluña* (Barcelona 1964).

función, los órganos domésticos más importantes en la historia española son el ‹Aula regia› de los visigodos y de los primeros siglos de la reconquista.

El ‹Aula regia› es entre los visigodos el órgano amplio de que se rodea el monarca para ayudarle en su persona y en su función. En su compleja composición puede distinguirse: *a*) un núcleo estrictamente doméstico o palatino; *b*) un consejo de función pública, preferentemente judicial; *c*) un grupo de caracter gubernativo potencial, y *d*) el grupo general de elementos adictos a la casa del Rey.

El núcleo está constituído por los que desempeñan una función concreta u ‹oficio› en la casa del Rey, por lo que a su conjunto se le conoce como ‹Oficio palatino›, nombre aplicado, a veces, a todo el ‹Aula regia›. La función de la mayoría de ellos es netamente privada, como los servicios de la ‹Cámara regia› (‹comes cubiculi›), el cuidado de la mesa del Rey (‹comes scanciarum›), de las caballerizas (‹comes stabuli›), o la jefatura de la ‹Guardia real› (‹comes spatariorum›), pero en otros se alterna la naturaleza privada con la pública, al administrar los tesoros del Rey y del Reino (‹comes thesaurorum›), los ingresos fiscales (‹comes patrimonii›), o ejercer la expendición de los documentos reales o Cancillería (‹comes notariorum›). A ellos se ha añadido el Conde de la ciudad de Toledo y un prelado de la Cartaginense, por turno.

El segundo término lo constituye un ‹consejo› integrado por los nobles más destacados (‹proceres›, ‹primates› o ‹seniores palatii›), que aconsejan al Rey y le auxilian en la administración de la justicia, constituyendo su Audiencia. En tercer lugar se encuentran los Condes (‹comites›) que no tienen oficio concreto, pero que son candidatos a los mismos o al gobierno de las Provincias. Finalmente, se encuentran los Guardias (‹gardingi›), de caracter preferentemente honorífico, pues no habitan en la corte, y la guardia efectiva del Rey se realiza por los ‹espatarios› (‹spatarii›).

El ‹Aula regia› no tiene función propia, pues ésta es absorbida por el Rey, sino auxiliar. Prácticamente integra la nobleza visigoda, a la que se une la hispanorromana, sustituyendo la nobleza de sangre por la nobleza palatina. Sus miembros disfrutan de privilegios, como exclusión de pena corporal y de tormento en causas no graves, o el no ser privados de sus cargos sin un previo juicio de ellos mismos y sacerdotes. Entre sus miembros hay grandes diferencias, y sólo a los ‹primates› se les encomienda la elección de Rey junto con los Obispos. Es posible que se haya podido ascender como en una especie de ‹escalafón› (‹cursus honorum›), entrando por ‹gardingo›, subiendo a ‹comes›, y, finalmente, a ‹procer›[19].

En los primeros siglos de la reconquista, la organización doméstica ha tenido que ser muy rudimentaria, aunque Alfonso II a finales del siglo VIII haya tratado de restaurar en el Reino astur la organización visigoda, a la que los eruditos, sobre

19. Cfr. C. Sánchez Albornoz *El Aula Regia y las asambleas políticas de los godos*, en « *Cuadernos de Historia de España* (1946) 5-110.

todo, de siglos posteriores, han aplicado diversos nombres (‹Aula regia›, ‹Officium palatinum›, ‹palatium‹, ‹palatinum collegium›, ‹Senatus togae palatii›) [20]. Han ido destacando los encargados de la Guardia (‹armiger›, ‹spatario›), Cámara del Rey (‹cubicularius›), ‹caballerizas› (‹quintilianus strator›), etc., y, sobre todo, algunos personajes de importación franca, como el ‹Mayor de la casa› (‹maiordomus›), en el Reino astur leonés, o el ‹principal› o ‹más antiguo› (‹senescal›), en Cataluña. La reunión de este órgano doméstico con otros personajes, especialmente, eclesiásticos, ha recibido el nombre genérico de ‹concilium›, y éste, desde el siglo IX, al desarrollar especialmente funciones judiciales ha recibido el específico de ‹curia›, que en lengua romance ha dado ‹cort› o ‹corte›, netamente diferenciado del ‹concilio› desde el siglo XII, al recibir este caracter eclesiástico, con presidencia de un legado pontificio.

Cuando en la baja edad media, el Reino se ha destacado, e, incluso, se ha contrapuesto al Rey, los órganos domésticos han conservado parte de su importancia, pues aquél ha mantenido su presencia activa frente a la comunidad. Se han desdoblado, sin embargo, los aspectos estrictamente doméstico y cortesano, aunque sin separación rígida, hablándose por ello de Casa y Corte. La Casa o palacio del Rey es parte de la Corte, órgano más amplio, que representa como la proyección de la primera en el aspecto público. La primera es atendida por cargos de naturaleza privada, pero algunos de ellos desarrollan funciones públicas a través de la segunda.

En la Corona de Aragón, el órgano doméstico es objeto de regulación específica en el siglo XIII, y, sobre todo, en el XIV, siendo los oficios principales el Mayordomo, al que ha estado sometido el personal doméstico; el Camarlengo, encargado de la custodia y asistencia del Rey; el Canciller, encargado de la documentación real, y el ‹Maestre racional›, administrador de los caudales públicos y privados. Salvo el Mayordomo, que ha sido triple, en los otros cargos se ha observado el principio de unidad, aunque no ha dejado de quebrarse en el caso del Canciller y del ‹Maestre racional›, de los que el primero, de naturaleza eclesiástica, ha sido superado en el siglo XV por el Vicecanciller, sustituto de él, pero no atado por los impedimentos de las órdenes sacras [21]. En determinados lugares o épocas el término Mayordomo parece ser sustituído por el de Senescal o Dapífer, apareciendo también como figura principal de la organización doméstica el Condestable, que, como encargado de las caballerizas reales, es importante jefe militar.

20. Cfr. C. Sánchez Albornoz *La Curia Regia portuguesa* (Madrid 1920).

21. Cfr. J. Lalinde Abadía *El Vicecanciller y la Presidencia del Consejo de Aragón* en « *Anuario de Historia del Derecho Español* » 30 (1960) 175-248. Se halla en prensa la ponencia *Las instituciones de la Corona de Aragón en el siglo XIV*, presentada al VIII Congreso de la Corona de Aragón, celebrado en Valencia, octubre de 1967. Cfr. también J. M. Font Rius, *Instituciones medievales españolas* (Madrid 1949) Capitulo II.

En Navarra y Castilla destaca como cargo palatino el Alférez, derivado del Armiger, que dirige un cuerpo de caballeros en la primera y se sienta en la mesa del Rey, en tanto en la segunda sustituye a aquél en la dirección de las huestes y en combates personales (‹rieptos›) para recuperación de heredamiento, villa o castillo [22].

En Castilla se distinguen los oficios que participan en el Secreto (‹poridat›) del Rey, entre los que se halla en primer lugar el confesor o ‹Capellán mayor›, y en segundo lugar el Canciller, permanente desde el siglo XII y adscrito al arzobispado de Santiago, primero, y al de Toledo, después. Entre los oficios que no son de Poridat, destaca el Mayordomo, para la ordenación de la casa, y el Condestable, jefe de las caballerizas. De menos importancia y naturaleza estrictamente privada, son los reposteros, camareros, porteros y posaderos [23].

Los órganos domésticos desaparecen prácticamente en las formas republicanas y reducen su importancia en las formas monárquicas desde el siglo XVIII, al no intervenir en las funciones públicas, Bajo la monarquía borbónica, el órgano doméstico, de importación francesa, es el ‹real Bureo› (derivado del término francés que significa ‹oficina›), que ejerce su jurisdicción sobre los oficiales, ‹Casa real›, criados y dependientes. El jefe de este órgano es el ‹Mayordomo mayor› al que le sigue en importancia desde 1761 el Grefier o ‹Contralor general›, que cumplimenta las órdenes reales y cuida de su archivo. Como Juez o Asesor de la ‹Real Casa› actúa un ministro del Consejo de Castilla ‹y el caballerizo y ballestero mayor› es el primer jefe de la Caballería real, actuando a sus órdenes el ‹Veedor general› [24].

Los órganos de familia.

A diferencia de lo sucedido en las formas republicanas, en las monárquicas la familia del titular del poder tiene un relieve propio, destacando la mujer (Reina), el mayor de los hijos (primogénito) y los restantes hijos o hermanos del Rey (Infantes).

La mayor importancia de la Reina parece residir en los siglos X a XII, en los que suele participar con el Rey en todos los actos transcedentes, como donaciones reales, tratados, concilios, otorgamiento de fueros o costumbres, etc., respondiendo al derecho general de la época en que los actos jurídicos rara vez son realizados por uno de los cónyuges aislados. Poseedora de dominios propios, en la Corona de Aragón designa algunos oficios que le están reservados y dispone de Cancillería propia, con registros especiales para sus rentas [25]. Aparte de esto

22. ‹*Fuero General de Navarra*› I, 2, 1 y *Partidas* II, 9, 16.
23. Cfr. L. SÁNCHEZ BELDA *La cancillería castellana durante el reinado de Sancho IV*, en «*Anuario de Historia del Derecho Español*, 22-23 (1951-52) 171-223 y M. DE LA SOTERRAÑA MARTIN POSTIGO *La cancillería castellana de los Reyes Católicos* (Valladolid 1959).
24. Cfr. ‹*Novísima Recopilación de Castilla*› III, 12.
25. Cfr. alusión a este problema en el trabajo anunciado en la nota 21.

ejerce siempre gran influencia por su normal pertenencia a una casa real extranjera, lo que suele garantizar alianzas políticas, o por su posesión de riquezas o influencias, como sucede en el período visigodo. En éste preocupa especialmente la situación de la Reina viuda, a la que algunas veces se pretende recluir en un monasterio o se la prohibe las segundas nupcias, dictándose en otras, una legislación protectora [26].

El primogénito es, normalmente, el sucesor de la Corona, por lo que, especialmente, se cuida de que los súbditos lo tengan por tal y lo juren por príncipe a los pocos años de su nacimiento. Para fortalecer su posición se crean dignidades especiales, acompañadas de territorios cuyo señorío les corresponde, y así desde 1351 el primogénito en la Corona de Aragón es Duque de Gerona; desde 1388, el de Castilla es Príncipe de Asturias, y desde 1423, el de Navarra es Príncipe de Viana. Los Infantes tienen ante sí la expectativa de la Corona para el caso de que el primogénito no pueda ocuparla, y en alguna ocasión reciben dignidad especial, como sucede en la Corona con el segundogénito, que recibe el título transmisible del Condado de Urgel [27].

Independientemente de su propia condición es frecuente que a los familiares del titular del poder se atribuya o adscriba el ejercicio de los órganos superiores. La participación de la Reina es muy intensa en los órganos tutelares, y también en los representativos, pues suele desempeñar el cargo de Lugarteniente general› durante los siglos XIV a XVI.

La participación del primogénito es, a su vez, muy frecuente en los órganos representativos, pues también desempeña la ‹Lugartenencia general› con frecuencia; en los órganos domésticos, pues en la Corona de Aragón se le adscribe en el siglo XIV la Senescalía, y en los órganos de administración general, sobre todo en la misma Corona, con la adscripción de la ‹Procuración general› y ‹Gobernación general›, desde el siglo XIV. También los Infantes han desempeñado frecuentemente órganos representativos, como las Lugartenencias y ‹Lugartenencias generales› en la misma Corona de Aragón [28].

ORGANOS DE FUNCIÓN AUTONOMA.

La aparición de órganos superiores de función autónoma tiene lugar, o bien por tratarse de atribuciones que le son sustraídas al titular del poder público, cuando éste es compartido, o bien cuando aun sin serlo, el citado titular se desprende de ellas en favor de un órgano, por estimar que éste las cumplirá mejor que si él persiste en realizarlas por sí sólo o auxiliado por los órganos de función supletoria.

26. Cfr. J. ORLANDIS *La Reina en la monarquía visigoda* en « *Anuario de Historia del Derecho Español* 27-28 (1957-1958) 109-135.

27. Cfr. J. PÉREZ DE GUZMÁN *El Principado de Asturias* (Madrid 1880) y la bibliografía que cita en pag. 46.

28. Cfr. J. LALINDE ABADÍA *La Gobernación general* cit.

Los órganos de función autónoma menos trascendentes lo son los ‹consultivos›, cuya misión es asesorar o informar cuando se les pide o cuando resulta preceptivo. Mayor transcendencia alcanzan los órganos ‹políticos›, que son aquéllos que contribuyen o influyen de manera decisiva en las decisiones del poder público en virtud del valor que se otorga a su opinión y que, a su vez, pueden ‹institucionalizarse›, si son reconocidos y regulados por la norma, escrita o consuetudinaria, o, por el contrario, no alcanzar esa etapa.

El grado de mayor transcendencia lo representan aquellos órganos políticos que alcanzan participación en la función legislativa u órganos ‹político-legislativos›, pues con ello no sólo permanecen en la esfera de la creación política, sino entran también en la de la creación jurídica.

Como también la función del órgano político simple semeja una consulta o asesoramiento, cabe su confusión con los órganos consultivos. La distinción, sin embargo, es clara cuando el órgano consultivo lo componen elementos técnicos, pues en ellos el asesoramiento es aséptico y no tiene nada que ver con una actuación política, que busca el fin y se desentiende de la forma, pero no lo es tanto cuando el asesoramiento se solicita de personas no técnicas, sino representantes de fuerzas políticas, como estamentos, ejército, iglesia, etc. Sin embargo, aun entonces es posible la diferenciación, si se tiene en cuenta que en el órgano consultivo interesa solamente su experiencia, que es también un saber o una técnica, mientras que en el órgano político interesa ante todo su fuerza.

Los órganos consultivos.

La fórmulas autoritarias de poder acusan un mayor predominio de los órganos consultivos, pues en las que lo comparten, cada miembro de él encuentra la consulta en la actuación de los otros. Lógicamente, las fuerzas autoritarias deberían estar interesadas en el asesoramiento de representantes de fuerzas políticas, pero, a veces, como en la monarquía absolutista de los Borbones, su desprecio a aquéllas les hace recurrir exlusivamente a asesoramientos técnicos.

Gran parte de la función consultiva es asumida por órganos domésticos y burocráticos. Ejemplo de lo primero es el Reino visigodo, con la conocida actuación del ‹Aula regia›, que, en gran parte, procede de modelos imperiales romanos, como es el ‹consistorium›, creado por Diocleciano por evolución del ‹Consilium principis›, y que desemboca en el ‹sacratissimus Comitatus›, organizado por Constantino. Dentro de esta comitiva se encuentran en primer lugar los ‹Comites consistoriani›, también denominados ‹proceres sacri palatii› o ‹consistoriani›, a los que corresponde la suprema función consultiva del Emperador [29].

Otro ejemplo de órgano doméstico que asume la función consultiva es la ‹Curia regia› de los Reinos cristianos de la reconquista, en la que destacan elementos peritos en derecho, como los ‹Iudices curiae›.

29. Cfr. C. Sanchez Albornoz *El Aula Regia* cit.

Los órganos burocráticos a los que corresponde el despacho diario de los asuntos asumen en todo tiempo función consultiva, pero, especialmente, con su desarrollo durante toda la llamada edad moderna. Su propia técnica de la resolución de los asuntos consiste en un resumen del contenido de éstos, a los que sigue una propuesta o ‹consulta› de resolución, que es aceptada o rechazada por el monarca.

Es en la edad media en la que el órgano consultivo experimenta un gran desarrollo, apreciándose una tensión entre el de base política y el de base técnica.

Uno de los deberes más importantes del hombre medieval es la prestación del consejo al Rey cuando éste se lo demande. En virtud de ello, el Rey tiene un ‹consejo› ideal e inorgánico, compuesto de todas aquellas personas a quienes él confiere el honor de ser o haber sido alguna vez su ‹consejero›. El indicado consejo se concreta en el ‹concilium›, reunión a la que el Rey convoca generalmente a los miembros de su órgano doméstico y a los eclesiásticos, y más tarde en la Curia, cuya evolución posterior conduce a la Corte y a las Cortes, institución que será estudiada más adelante, desvinculándose de la función meramente consultiva.

En la concreción posterior del ‹consejo› ideal del Rey se produce una tensión, consecuencia de las tendencias que divergen, buscando unas el consejo político, y otras, el consejo técnico. Un caso de indiferencia lo constituye Navarra, donde se declara que el Rey no puede hacer guerra, tregua, etc., sin el consejo de doce ricos hombres o doce de los más sabios ancianos, pues los primeros representan la experiencia estamental, en tanto los segundos, la pura sabiduría [30].

El criterio político inspira el consejo creando por Juan I en 1385, compuesto de cuatro prelados, cuatro caballeros y cuatro ciudadanos, cuya composición reforma Enrique III en 1406 en sentido técnico, pues lo compone de un prelado, dos caballeros y dos doctores. Criterio también político, pero de caracter provincial, en lugar de estamental, es el seguido por otros monarcas como Alfonso XI y Enrique II, que componen el ‹Consejo con hombres buenos› de León, Galicia, Toledo, Extremadura y Andalucía [31].

El criterio técnico inspira en Castilla a Fernando III en un fugaz consejo compuesto de juristas de la Universidad de Salamanca, pero predomina en la Corona de Aragón, a causa de no ser necesario el político en una fórmula de ejercicio compartido del poder. En general, en este territorio abundan los legistas, hasta provocar alguna reacción. Por la diversidad de ordenamientos, Jaime II previene el que la siga siempre un aragonés versado en los fueros, y Pedro IV añade a su curia dos caballeros y dos juristas, conocedores de dicho ordenamiento [32].

30. ‹*Fuero General de Navarra*›, I, 1, 1.

31. Cfr. Conde de Torreanaz *Los Consejos de Rey* cit.

32. Cfr. Fuero « Quod dominus Rex », en libro I de los ‹*Fueros y Observancias del Reino de Aragón* ›.

La base técnica se va imponiendo en Castilla como consecuencia del predominio de los juristas, que con los Reyes Católicos llegan a absorber el ‹Consejo real›. Este va adquiriendo caracter administrativo desde finales del siglo XIV, para concluir transformándose a finales del siglo siguiente en órgano administrativo-judicial.

La monarquía constitucional conoce un órgano consultivo supremo, compuesto de personas que han destacado en la política y en la administración, cuya función principal es dictaminar en los asuntos de transcendencia de aquella índole. Su nombre más usual es el de ‹Consejo de Estado›, pero hay épocas, como desde 1845 a 1854, en que recibe la denominación de ‹Consejo real›. Conoce eclipses con el período absolutista de Fernando VII, el movimiento revolucionario de 1834 y la segunda república. Su apogeo se encuentra entre los años 1858 y 1868, por su intervención decisiva en lo contencioso-administrativo, recuperando importancia, aunque disminuída, en 1875, hasta su disolución por la segunda república, restaurándose en 1940, pero con función casi meramente consultiva.

Los órganos políticos institucionalizados.

Vinculados a las estructura simples o primitivas se encuentran los órganos políticos de base amplia, como las ‹asambleas› o reuniones de todos los componentes de un pueblo o de los elementos más activo de él, como los guerreros.

Las referidas asambleas no suelen deliberar, sino sólamente aceptar o rechazar lo que se les propone, siendo conocida su existencia entre los Celtíberos, Fenicios y Cartagineses. No suelen tener caracter periódico, si bien entre los Germanos los ‹concilia civitatis› celebran una reunión, al menos, en los solsticios de verano.

Dado su orígen germano, las asambleas son características también del pueblo visigodo, pero con caracter accidental, y con motivo de una resolución extraordinaria, como la aclamación de un Rey o su ejecución, el juicio de un usurpador, la recepción de una embajada, etc. prolongando su existencia hasta períodos avanzados. Un tipo especial de asamblea es la de los ‹primates palatii› y ‹sacerdotes Dei› para la elección de monarca o para juzgar a próceres, obispos y gardingos, que en algunas fuentes recibe el nombre de Senado [33].

A medida que las estructuras políticas se hacen más complejas, los órganos de base amplia van siendo sustituídos por los de base reducida. Entre los visigodos, el llamado Senado ya es una muestra de esa evolución, pero, además, su intervención es muy limitada y esporádica, pues el verdadero gobierno se realiza por el ‹Aula regia›, y como órgano político representativo se acude a los Concilios nacionales de la Iglesia, celebrados en Toledo.

33. Cfr. C. Sánchez Albornoz *El Senatus visigodo. D. Rodrigo Rey Legítimo de España*, en « *Cuadernos de Historia de España* » 6 (1946) 1-99.

Lo Concilios de Toledo son asambleas de obispos visigodos para tratar de cuestiones de naturaleza eclesiástica. Sin embargo, una de las concuencias de la conversión de Recaredo al catolicismo es la utilización de los referidos Concilios, como órgano político representativo. Convocados por el Rey, asiste primero la nobleza visigoda y los jueces, sustituídos luego ambos por la nobleza palatina de designación real. El Rey en un discurso inaugural somete a la deliberación de los asistentes determinadas materia de naturaleza secular, independientemente de las de naturaleza eclesiástica que son las propias del Concilio, y los acuerdos o cánones inspiran sus disposiciones legisltivas, si no da fuerza de ley a los propios acuerdo conciliares. El Concilio reune la representación dela Nobleza y de la Iglesia, las dos fuerzas políticas importantes del Reino visigodo.

El mismo criterio ha impulsado al Reino astur-leonés a disponer del Concilio en el siglo XI, como asamblea mixta de Nobles y Eclesiásticos, aunque predominando la condición consultiva sobre la política. Cuando en virtud de las reformas gregorianas, el Concilio ha repudiado el ser un órgano del Rey, éste ha seguido reuniendo las mismas fuerzas, pero en asambleas distintas, de naturaleza seglar, con la denominación de ‹Curia plena› o ‹general›, a las que se añade la representación de algunas ciudades y villas cuando adquieren importancia política, lo que sucede posiblemente en 1170, y, desde luego, en 1188. En esta fecha, el Rey leonés se compromete a no hacer la guerra, la paz, o a tomar decisión judicial, sino con el consejo de las referidas fuerzas.

Reunificadas León y Castilla, la ‹Curia plena› decae, pero el monarca no deja de celebrar asambleas políticas con el nombre genérico de Ayuntamientos, a las que convoca a los representantes de la fuerzas con las que desea contar, asistiendo desde 1250 algunas ciudades y villas. A finales del siglo XIII y principios del XIV, a estos ‹ayuntamientos› se les aplica una forma romanceada de Curia en plural, que es la de Cortes, a la que se añade el calificativo de ‹generales›, en tanto se reserva la forma singular de Corte para el órgano palatino.

Las Cortes castellanas medievales constituyen un órgano político de representación estamental. Los estamentos representados, aunque no siempre, y en forma desigual e incompleta, son la Nobleza, el Clero y las Ciudades o ‹estado llano›. El número de las últimas varía mucho, tiende a decaer por lo costoso de los desplazamientos, considerándose un privilegio el pertenecer a las convocadas. Las Cortes tienen caracter unitario, pues aunque se concibe sean separadas las de los Reinos de León. Castilla, Toledo y Extremadura, de hecho sólo se celebran aparte las de los primeros Reinos a finales del siglo XIII y principios del XIV.

Los representantes de los que no acuden personalmente, como sucede forzosamente con las ciudades, reciben el nombre de Procuradores, acreditan su condición mediante un documento o ‹poder› y han de someterse a las instrucciones que reciben de sus mandantes.

La atención se centra en la determinación de los privilegios de los estamentos; los gastos de los desplazamientos reales y las donaciones realizadas con perjuicio del Reino; la aportación militar y económica del Reino; la utilización de la riqueza común; la defensa del órden público y la administración de justicia, sin intervención decisiva en la legislación. Su fuerza radica en la falta de colaboración política y econòmica que pueden prestar al Rey, que suele acudir en solicitud de recursos económicos, por lo que las leyes que se promulgan en Cortes tienen una mayor fuerza.

La Cortes castellanas decaen en el período de los Austrias, que acentúan el autoritarismo político. El Rey deja de asistir, se encomienda la presidencia al que la ejerce en el Consejo de Castilla, y la representaciòn se reduce a la del ‹estado llano›. En Indias se concede el voto en el siglo XVI a algunas ciudades, como Méjico o el Cuzco, y se proyecta la celebración de Cortes, pero sin que llegue a realizarse.

La decadencia de las Cortes se acentúa en el período borbónico, en el que son convocadas muy raramente, y sólo formalmente, pues no deliberan, sino asienten en las cuestiones orgánicas de la monarquía, como juramento del príncipe y leyes sucesorias, o conceden sin discusión la ayuda económica[34].

Los órganos políticos no institucionalizados.

Todos los órganos políticos surgen con una cierta espontaneidad y con caracter esencialmente vital, pues responden a una necesidad de la comunidad, tendiendo todos a su ‹institucionalización› o reconocimiento y regulación por el sistema normativo. La no culminación de este proceso responde a un truncamiento vital, el cual suele ser consecuencia de que el órgano no tiene condiciones de adecuación e la sociedad, siendo rechazado, o meramente tolerado.

A este tipo de órganos corresponden en la edad media algunas de las llamadas Juntas, Uniones o Hermandades, que agrupan a uno o dos estamentos. Normalmente tienen como función el mantenimiento del órden público, pero en ocasiones actúan políticamente, imponiendo por la fuerza sus pretensiones, la más de las veces frente al Rey. Se desarrollan especialmente en los siglos XIII y XIV, tanto en Castilla, como en Navarra y la Corona de Aragón, y cuando se institucionalizan lo hacen sólo en la aludida tarea de defenderse frente a los delincuentes, pues como órganos políticos son objeto de prohibición.

De todas ellas, la que parece tener caracter político más puro es la Unión de los nobles y algunas ciudades aragonesas, constituída en el siglo XIII, la cual consigue la erección del Justicia de Aragón como jurisdicción intermedia entre el Rey y la Nobleza, el ‹Privilegio general› y, finalmente, el ‹Privilegio de la Unión›, que somete el Rey a la Nobleza. Tanto el Privilegio como la Unión, desaparecen en 1348 al ser derrotada aquélla por Pedro IV[35].

34. Sobre bibliografía relativa a las Cortes, cfr. J. M. Pérez-Prendes y Muñoz de Arraco *Cortes de Castilla y Cortes de Cádiz*, en «*Revista de Estudios Políticos*» 126 (1962) 322-329.

35. Cfr. A. García-Gallo *Manual de Historia del Derecho Español* cit., docs. 1392-1398.

Supervivencia de este tipo de agrupaciones son las denominadas Comunidades castellanas, que agrupando a varias ciudades se oponen a la política de Carlos I, por el que son derrotadas en 1521.

Otro órgano político que no llega a su institucionalización es el del ‹favorito›, ‹privado› o ‹valido›, personaje que ejerce el gobierno por la sóla voluntad del Rey. Característico de formas autoritarias, corresponde a monarcas apáticos, que no desarrollan por sí la función real efectiva que tienen en aquellas formas. Conocidos en la monarquía castellana del siglo XV, su auge corresponde al siglo XVII, con los últimos Austrias, reapareciendo aún a finales del siglo XVIII.

El ‹valido› suele ser titular de varios cargos, algunos palatinos, como el de condestable o caballerizo mayor; otros, de la administración general, como miembro de alguno de los Consejos del Rey, y también, representativos, como el de lugarteniente general, pero su poder no reside en ellos, sino en disfrutar de la gracia real. Su punto más cercano a la institucionalización lo alcanza con la designación de Primer Ministro, que recibe en el siglo XVII[36].

Los órganos político-legislativos.

Normalmente, los órganos políticos de base amplia, como las asambleas celtibéricas, visigodas, etc. han intervenido para prestar o no su consentimiento a actos políticos, pero en Roma, donde su evolución ha sido mayor, lo han extendido a la creación de la ley.

La presencia de los órganos políticos en la función legisladora caracteriza a las fórmulas en las que el ejercicio del poder está compartido, interviniendo juntamente con el titular de aquél, o, incluso, sin él. En la historia española estos órganos son las Cortes de Navarra y de la Corona de Aragón, primero, y las del período constitucional, después.

El orígen de las Cortes en Navarra y en la Corona de Aragón es común con el de las de Castilla, apareciendo la representación de las ciudades hacia 1253, en la primera, y en 1228, 1236 y 1240, en las de Cataluña, Aragón y Valencia, respectivamente. A diferencia de Castilla, el término romanceado de Curia suele emplearse predominantemente en singular, aunque también lo haga en plural. A diferencia de lo sucedido en León y Castilla, las Cortes de los territorios no se han fundido, y sólo excepcionalmente se han reunido conjuntamente.

Con caracter más estamental que en Castilla, las Cortes son la reunión de los representantes de los ‹estados› con el Rey, siendo aquéllos en número de tres, salvo en Aragón, donde la nobleza se desdobla en la alta nobleza o ‹ricos hombres› y la baja, integrada por los caballeros, ejemplo que sigue Cataluña por breves años a finales del siglo XIV y principios del XV. El fuerte estamentalismo hace que las Cortes de Navarra se conozcan a veces como ‹estados›, y que éstos cons-

36. Cfr. F. Tomás Valiente *Los validos en la monarquía española del siglo XVII* (Madrid 1963).

tituyan los ‹brazos›, cuyas relaciones tienen lugar a través de determinadas personas con el título de ‹tratadores›.

Los representantes de las ciudades, cuyo número varía según la importancia, reciben el nombre de Síndicos, provistos de poderes y de instrucciones que dificultan las negociaciones, por lo que algún monarca como Jaime II intenta la fijación de un modelo de poder, que evite la insuficiencia de éste. En la Corona de Aragón se llega a la periodificación desde finales del siglo XIII y principios del XIV, siendo bianuales en Aragón, y anuales, primero, y trienales, después, en Cataluña y Valencia. Aunque se determina los lugares de reunión, se concluye por dejarlo al arbitrio del Rey con previo aviso, o limitándolo a poblaciones de un número determinado de habitantes.

En estos territorios las Cortes actúan como órgano político de importancia, subordinando la ayuda al Rey a la previa reparación de los perjuicios ocasionados al Reino, pero, sobre todo, adquieren participación en la función legislativa. Esta doble función la mantienen en el período de los Austrias, y si bien en Aragón disminuye la actividad legislativa por la resistencia a celebrar Cortes sin asistencia del Rey, se incrementa en Navarra, donde no se oponen a la convocatoria y celebración por el Virrey, que actúa asistido de consejeros castellanos y navarros.

Las Cortes de la Corona de Aragón desaparecen en el período borbónico, como consecuencia de la guerra de Sucesión, sin que sirva de compensación el darla participación en las Cortes de Castilla, pues éstas se encontraban en plena decadencia[37].

Las Cortes del período constitucional son totalmente distintas, en cuanto la representación no es estamental, sino territorial, y más propiamente ideológica. Su organización es unitaria en la Constitución de 1812 y en la Republicana de 1931, componiéndose de un solo organismo o Cámara (sistema unicameral), en tanto en el resto de las constituciones es dividida (sistema bicameral), resultando las Cortes de la reunión de dos ‹cuerpos› o ‹camaras›, denominadas ‹Senado› o ‹Cámara alta› y ‹Congreso de los diputados› o ‹Cámara baja›.

Los componentes del Senado o ‹Senadores› pueden serlo por derecho propio, al alcanzar una determinada dignidad nobiliaria, politica, eclesiástica o judicial; por elección del Rey, y por elección de algunas corporaciones, recayendo esta elección en personas con determinados medios económicos, políticos o culturales. Los componentes de la ‹Cámara baja› o Diputados son elegidos de forma indirecta, primero, y en forma directa, después, entre personas a las que sólo se exige una determinada edad, y hasta 1931 dentro sólo de las de sexo masculino. Mentras los Diputados son siempre temporales, los Senadores pueden serlo vitalicios, como cuando lo son por derecho propio.

37. Cfr. nota 34. Es muy importante la aportación de la historiografía actual italiana, tanto en obras de visión general, entre las que se encuentran las de A. MARONGIU, como en la del análisis de diverso Parlamentos, entre las que se encuentran las de A. ERA y A. BOSCOLO.

Las Cámaras actuan en forma independiente, salvo en casos excepcionales, y se reúnen anualmente, además de hacerlo cuando son convocadas por el titular del poder por motivos extraordinarios. Su competencia es extensa, pero lo que las caracteriza especialmente es el constituir el ‹poder legislativo›, las más de las veces conjuntamente con el Rey, y algunas, como en la Constitución de 1869 o en la republicana de 1931, en forma exclusiva.

ORGANOS DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

La función ‹administrativa› aparece caracterizada por la idea de servicio, en cuanto que su objetivo es el desarrollo y aplicación de las decisiones políticas y jurídicas, razón por la que también puede ser calificada de ‹ejecutiva›. En este sentido, los órganos de función supletoria son administrativos en sentido amplio, pero en sentido estricto sólo debe calificarse así a aquéllos en los que esa función administrativa es una función autónoma, o dicho de otro modo, es su función propia y casi exclusiva. Los órganos tutelares, por ejemplo, administran o sirven, pero sólo como medio para suplir la incapacidad del titular del poder, en tanto los órganos administrativos hacen de la administración o servicio su último fin.

Por parecidas razones cabe diferenciarles a su vez dentro de los órganos de función autónoma. Algunos de ellos son de orígen o naturaleza política, pero se diferencian de los órganos políticos, de una parte, en que están institucionalizados, y de otra, en que la política no es sino el criterio que les inspira en la administración, por lo que más que órganos ‹políticos›, son órganos ‹politizados›.

Según sea muy amplio el número de asuntos que constituya el objeto del servicio o esté limitado a los de un caracter particular, puede hablarse de órganos de ‹administración general› y de ‹administración especial›. La transcendencia de la administración de la justicia justifica la consideración aparte de los dedicados exclusivamente a aquélla u ‹órganos judiciales›, aunque en puridad pertenecen a la administración especial, y el que la función judicial aparezca con gran frecuencia ejercida por los mismo órganos que realizan la administración general justifica la segregación de los órganos ‹administrativo-judiciales›.

Los órganos de administración general.

En la administración general de los asuntos internos predominan los órganos unipersonales, en los que el titular es una persona física individual. Entre Fenicios, Cartagineses y Romanos, el órgano, aunque unipersonal, es doble, como los ‹sufetas› entre los primeros, y los ‹cónsules›, entre los segundos. Estos, que son altos magistrados en la República romana, con mando militar y poder en la generalidad de los asuntos, son caracterizados por su colegialidad, en cuanto que lo actuado por uno puede ser rechazado o vetado por el otro. Unipersonales son tambièn la más altas magistraturas del Imperio, como el Jefe de la guardia pretoriana que rodea al emperador.

Con el nombre de Visir o Ministro se conoce el órgano estrictamente administrativo o encargado de la gestión pública en el Islam, en tanto el término de Chambelán designa más bien un órgano político o doméstico, cuya caracterís-

tica principal es su proximidad al Califa y su despacho con éste. Su superioridad se refleja en ser previo el título de Visir para alcanzarlo, y su nombramiento es libre para el soberano, que puede mantenerlo indefinidamente, no cesando en principio con la muerte de aquél. En Córdoba, el título de Visir, que alcanza consideración genérica para todo el que está al frente de un departamento de la administración, decae como órgano superior de la administración, aunque para sustituir al Chambelán en ausencia de éste, se mantenga el conocido como el ‹de los dos visirazgos› que reúne la dirección del ejército y la administración civil[38].

La presencia de órganos pluripersonales es más frecuente en la administración de los asuntos del exterior. Entre ellos se encuentran los Consejos reducidos entre los pueblos celtíberos, a los que los Romanos llaman Senado, y en el propio Senado romano.

En la historia española, el órgano más importante de este tipo es el ‹Consejo del Rey› o ‹Consejo de Estado›, creado por Carlos I hacia 1526. Presidido por el monarca, está integrado por un número variable, pero reducido, de personas elegidas por aquél entre personas de experiencia política o administrativa, incluídos príncipes extranjeros bajo la protección española, siendo consejero nato, aunque sólo de hecho, el Arzobispo de Toledo. Entiende, fundamentalmente, en las cuestiones de guerra y paz, matrimonios reales, provisión de embajadas, gobernadores y cargos militares de los territorios europeos de la monarquía española, y demás aspectos de las relaciones exteriores, aunque en ocasiones transpase esas funciones. Todos o parte de los consejeros constituyen al mismo tiempo el ‹Consejo de Guerra›, juntamente con algunas personas de experiencia militar, llamándose en ocasiones ‹Consejo de Estado y Guerra›.

En el siglo XVII actúa para dirimir conflictos entre otros Consejos y en otras cuestiones de tipo interior, asumiendo las funciones del ‹Consejo de Portugal›, cuando éste es disuelto en 1638. Pierde importancia gradualmente en el siglo XVIII, y desaparece definitivamente con la Constitución de Cádiz, que da nacimiento al ‹Consejo de Estado›, como órgano consultivo, pretendiéndose su entroncamiento con el anterior[39].

Los órganos de administración especial.

En la administración especial se aprecia superioridad numérica de los órganos económicos y financieros, tanto del tipo unipersonal, como del pluripersonal. Aun en aquellas épocas en las que la administración no divide su función a efectos orgánicos, es raro que al lado del órgano de administración general no

38. Cfr. L. García de Valdeavellano *Historia de España* IV (Madrid 1955) capitulo V. Del mismo autor, cfr. su reciente *Curso de las instituciones españolas* (Madrid 1968), en relación a las diversas instituciones medievales.

39. Cfr. J. M. Cordero Torres *El Consejo de Estado* (Madrid 1944).

se encuentre algún cargo dedicado a cuidar de los recursos materiales de la comunidad.

Dentro de las épocas últimamente citadas pueden incluirse las edades antigua y media, con la excepción de la organización musulmana. A su vez, puede distinguirse en ellas los períodos en que la administración económica es palatina o semipalatina, y las demás.

Al primer género pertenece el Bajo Imperio romano, el Reino visigodo y los Reinos cristianos medievales hasta el siglo XV. En el primero, son miembros del Consistorio, como el ‹Comes rerum privatarum› y el ‹Comes sacrarum largitionum› los encargados de la administración de los bienes propios del Emperador y de los Comunes del Imperio. En el Reino visigodo son miembros del ‹Aula regia› los que realizan estas funciones, como el ‹Comes thesaurorum› y el ‹Comes patrimonii›.

En la Edad Media destaca en la administración económica el Mayordomo. En la Corona de Aragón, y a principios del siglo XIV, aparece el ‹Maestre racional› como órgano interventor o encargado del control e inspección de dicha administración, también con caracter palatino.

Entre los períodos en que no puede hablarse de administración financiera palatina se encuentran en primer lugar los primitivos, a causa de su simplicidad estructural. En Sagunto, el Consejo reducido, al que los Romanos han llamado Senado, ha cuidado del tesoro [40]. Entre los Fenicios, al lado de los ‹sufetas›, encargados de la administracion general, ha existido el ‹sofer›, como encargado de la administración económica. En cuanto a la Roma republicana, el Senado ha administrado el patrimonio, que en el Alto Imperio ha reducido su contenido a las Provincias gobernadas por el citado organismo, hasta ser absorbido en el Bajo Imperio por la caja del Emperador o ‹fiscus Caesaris›, administrada por órganos semipalatinos.

En los Reinos cristianos, los órganos palatinos de intervención, como el ‹Maestre racional›, o los de custodia de fondos, como el Tesorero, pierden gran parte de su dependencia, y surgen otros sin aquel orígen y también de naturaleza interventora, como en 1476 la ‹Contaduría Mayor de Cuentas›, en Castilla; el ‹Conservador general›, en la Corona de Aragón en 1364, y la ‹Cámara de Comptos›, en Navarra, que pervive hasta 1836. Estos órganos exigen cuentas a los que manejan fondos públicos e intervienen en las donaciones reales, salvoconductos, exenciones tributarias, y, en general, en todas aquellas operaciones de caracter económico y financiero.

Exceptuando la rama financiera, general a casi todas la épocas, la especialización de la administración o división orgánica para la distribución de las funciones entre personas o grupos de personas específicamente dispuestas para ello, corresponde a épocas de desarrollo político.

40. Cfr. J. Caro Baroja *Los pueblos de España* (Barcelona 1946) 148.

En la España musulmana, las diversas funciones se dividen entre personas de naturaleza estrictamente burocrática. como Secretarios (‹katibes›), o entre personas de mayor representatividad o Ministros (‹visires›), cada uno de los cuales dirige una Oficina (‹divan›), en la que se tramita la documentación del soberano o Cancillería, la Hacienda, los asuntos de Estado, etc.

En la monarquía española, la especialización en la administración pura, es decir, la que no va aliada con la de justicia, está ligada a la figura del Secretario, órgano genérico de confianza (el que guarda ‹secreto‹), y comienza a perfilarse como órgano superior administrativo en el período de los Austrias, con el llamado ‹Secretario de Estado› que, sin embargo, no llega a alcanzar independencia, pues pertenece a un verdadero órgano superior, que es el ‹Consejo de Estado›. Desdoblado en dos en el siglo XVI para atender a lor negocios del ‹Norte› (Francia, Flandes y el Imperio) y de ‹Italia›, y aun en tres en el siglo XVII con la ‹Secretaría de España›, su fuerza radica en ser el órgano de comunicación entre el Rey y el Consejo, despachando con aquél y proponiendo en éste los asuntos sobre los que se ha de deliberar. En el último siglo citado, la supremacia de estos ‹Secretarios de Estado› se confiere al que los dirige a todos ellos con el título de ‹Secretario de Estado y Despacho universal›[41].

La condición de superioridad en estos órganos se alcanza en el período borbónico, con la decadencia de los Consejos y la consiguiente independización de aquéllos, aunque sin absorción. La especialización se realiza por partición de la Secretaría de Estado y Despacho Universal como consecuencia de la relevancia de los asuntos militares y financieros, creándose en 1705 una ‹Secretaría de Guerra y Hacienda›, y dejándose otra encargada de los restantes asuntos.

A lo largo del siglo XVIII se producen distintas divisiones y reagrupaciones en Oficinas o Departamentos, al frente de cada uno de los cuales se encuentra un Secretario de Estado, llamado también, a veces, Ministro, distinguiéndose dentro de ellos grupos de asuntos o ramos. En 1790, el proceso de división da lugar a cinco Secretarías, que son las de ‹Estado›, ‹Gracia y Justicia›, ‹Guerra›, ‹Marina› y ‹Hacienda›, entre las cuales se han distribuído los asuntos correspondientes a España e Indias, en tanto que anteriormente los de este último territorio corrían a cargo de una o dos ‹Secretarías de Indias› o ‹de Ultramar›[42].

Los ‹Secretarios de Estado y del Despacho› superviven en los comienzos del período constitucional, elevándose, incluso, el número a siete en la Constitución de 1812, al agregar dos ‹Secretarios del Despacho de la Gobernación›, uno para la península e islas adyacentes, y otro para ultramar. Pese al nombre, su carac-

41. Cfr. J. A. Escudero *Los Secretarios de Estado y del Despacho* Madrid 1969. Cfr. tambien P. Merêa *Os secretarios de Estado do antigo regimen*, en «Boletín da Facultade de Fireito» XL (1964) 173-189.

42. Cfr. J. Desdevises du Dezert *L'Espagne de l'ancien régime* (Paris 1925-1928).

ter es distinto, no limitándose a ser personas de confianza del Rey, sino ampliando su función a garantizar o refrendar las órdenes de éste, haciéndose responsables ante las Cortes, dada la irresponsabilidad de aquél [43]. En la Constitución de Bayona, y luego desde la de 1837, se llaman Ministros, y dejan de ser personas ajenas a las Cortes para poder ser Senadores o Diputados, constituyendo el eje del poder ejecutivo, que representa al Rey. Su número varía, aumentando progresivamente hasta el momento presente.

La existencia de órganos especiales da lugar a la aparición de otros coordinadores de los mismos. Esta función está representada en la España musulmana por el ‹mexuar›, que es un Consejo o reunión de los ‹visires› encargados de las distintas ramas de la administración, bajo la presidencia del Chambelán.

En relación con los ‹Secretarios de Estado y del Despacho› no surge ninguno aparentemente en los siglos XVI y XVII, pero, en realidad, como consecuencia de su dependencia del Consejo de Estado. En el siglo XVIII se encuentran el ‹Consejo de Gabiente›, creado por Felipe V, y la ‹Junta de Estado›, creada por Carlos III, órganos poco institucionalizados, sobre todo el primero, y que son reuniones de confianza del monarca para evitar los inconvenientes de la dispersión de los asuntos [44].

En el período constitucional, la función coordinadora la realiza el ‹Consejo de Ministros›, que de hecho es la reunión de éstos, y que sólo alcanza una categoría especial en las constituciones republicanas, en las que, juntamente con un órgano unipersonal, que es el Presidente del Consejo, constituye el ‹gobierno›, verdadero poder ejecutivo, pues el Presidente de la República sólo tiene función representativa [45].

Los órganos judiciales.

En la Edad Media, el Rey es la fuente de toda la jurisdicción, y la administración de justicia en el plano superior le está reservada en exclusividad. Por ello, todos los órganos superiores de este género tienen un orígen regio, aunque por su nacimiento puedan distinguirse: *a*) los integrados en la organización palatina o cortesana; *b*) los resultantes de la derivación de un órgano palatino o cortesano, y *c*) los creados al margen de la organización palatina.

Al primer grupo pertenece en el mundo romano imperial el ‹Consilium principis›, que, presidido por el ‹Prefecto del Pretorio›, actúa como órgano judicial del Emperador, y, sobre todo, el ‹Consejo de próceres› que, dentro del ‹Aula regia›, actúa como una audiencia del Rey visigodo, y que con la asistencia de eclesiásticos juzga con la debida garantía a las altas dignidades que son acusadas [46].

43. Constitución de 1812, Titulo IV, Capitulo VI.

44. Cfr. ‹*Novísima Recopilación de Castilla*› III, 6, 4, y III, 7, 1.

45. Constitución de 1931, Titulo VI.

46. Cfr. la bibliografía cit. de SÁNCHEZ ALBORNOZ, quien califica de « Habeas corpus » a este privilegio.

En los Reinos cristianos medievales, el Rey, que ejerce personalmente la justicia, lo hace auxiliándose de su Curia o Corte, en la que dentro de algunos territorios, como Cataluña, aparecen en el siglo XI personas especializadas o expertas, con la denominación de ‹iudices Curiae›. En Castilla y en Navarra, desde el siglo XIII se nombran dentro de la Corte jueces especiales con la denominación de ‹alcaldes de Corte›, cuya misión es realizar en nombre del Rey algunas de las funciones judiciales de éste, tanto en lo criminal respecto de los delitos que por su transcendencia social se reserva el Rey, como en lo civil, donde entiende preferentemente en los recursos contra acuerdos de jueces inferiores. Su número varía, reduciéndose progresivamente. En Castilla suelen nombrarse en atención a los territorios que la componen, designando distinto número para Castilla, León y Extremadura, mientras en Navarra llega a establecerse una designación por los estamentos que la componen, junto con el Rey.

Al segundo grupo corresponden los órganos colegiados que aparecen en el siglo XIV, tanto en Castilla, como en la Corona de Aragón, como derivación de la Cancillería. Dentro de ésta, encargada de documentar la actuación general del Rey, y, por tanto, la judicial, se crea una sección compuesta de juristas y eclesiásticos en Castilla, o de caballeros u juristas en la Corona de Aragón, cuyos miembros reciben el nombre de ‹oidores› u ‹oydors›, porque su misión es la de oír las súplicas de los particulares y designar los jueces que han de juzgarlas. Presidido por el Canciller del Rey, y en la Corona de Aragón también por el Vicecanciller o por el Canciller del primogénito, el nuevo órgano recibe el nombre genérico de Audiencia, aunque en Castilla concluye por adoptar el de Chancillería, por su orígen. Es órgano ambulante como el propio Rey, aunque en Castilla, donde se desarrolla más pronto, se fija en una ciudad a fines del siglo, alterna su función al siglo siguiente, funcionando medio año al norte del sistema central y otro medio al sur, y, finalmente, en el siglo XV se desdobla, creándose una en Valladolid y otra en Ciudad Real, trasladándose ésta a Granada, tras la conquista de esta ciudad. Subsisten hasta el período constitucional [47].

En el tercer grupo, o al margen de la organización palatina y por circunstancias históricas, subsiste en León un órgano superior de justicia para aquel territorio, que se reorganiza en el siglo XIII, y que le caracteriza la aplicación del ‹Liber Iudiciorum›, por lo que recibe el nombre de ‹Tribunal del Libro›. Con la unificación del derecho por el ‹Ordenamiento de Alcala›, deja de tener justificación [48].

La complejidad de la forma compartida del poder en la Corona de Aragón, da lugar a la creación de otro órgano preferentemente judicial y al margen de la

47. Cfr. F. Mendizábal *Investigaciones acerca del orígen, historia y organización de la R. Chancillería de Valladolid*, en «*Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos*» (1914) 30-31.

48. Cfr. C. Sánchez Albornoz *El ‹juicio del Libro› en León durante el siglo X*, en «*Anuario del Derecho Español*» 1 (1924) 382-387.

organización palatina. En el siglo XIII es múltiple con el nombre de Procurador, y, a veces, con la condiciòn de Lugarteniente, pero limitado a uno o más territorios, y no, a toda la Corona. A principios del siglo XIV, estas procuraciones se reúnen en las manos del primogénito, o en su defecto, en las de algún Infante, con el título de ‹Procurador general›, al que sucede dentro de la misma centuria el de ‹Gobernador general›. Su jurisdicción no se considera meramente delegada de la del Rey, sino que es ordinaria como reconocida por la ley, en la que interviene también el Reino. Administra justicia presidiendo la Audiencia del Rey o la suya propria, que puede intervenir en la mayoría de los casos en que puede hacerlo aquélla, y también puede actuar como un juez cualquiera, si bien esto lo realiza normalmente a través de delegados en los distintos territorios [49].

La estimación de que hay personas o grupos sociales merecedores de una protección especial da lugar a la aparición de órganos judiciales de naturaleza protectora en la edad media, tanto en la España musulmana, como en la cristiana.

En la primera, y durante el período califal, se encuentra el llamado ‹Juez de las injusticias›, cuya misión es conocer de los abusos de los gobernadores, las irregularidades de la administración, y, en general, en aquellos casos en que los particulares no pueden litigar por el gran poder de sus contrarios, función que suele encomendarse a altos personajes, incluso al Príncipe heredero o al Visir [50].

En los Reinos cristianos, al menos, en el siglo XIII, se encuentra el ‹Adelantado mayor de la Corte›, también llamado Sobrejuez, cuya misión principal es conocer de los agravios inferidos por los tribunales de la Corte, obedeciendo su nombre al caracter destacado que ocupa (de ‹estar delante› o Adelantado) [51]. En Aragón adquiere este caracter en el siglo XIII el ‹Justicia mayor›, que pertenecía a la Curia del Rey, al ser configurado como una jurisdicción intermedia entre el Rey y la Nobleza, juzgando los litigios entre una y otra, asistido de representación de aquella. La protección que se dispensa a la nobleza da al Justicia una nota de tribunal privilegiado, pero escapa de ello al extenderse su actuación protectora a otros grupos sociales, especialmente en el siglo XV, en que garantiza la administración de justicia, investigando los casos de abuso de la jurisdicción ordinaria, obligando a juzgar conforme al derecho constituído y asesorando sobre cual es éste [52].

La división de poderes que caracteriza el período constitucional da lugar a la creación de órganos judiciales puros. Las Cortes de Cádiz crean el ‹Tribunal supremo›, con residencia en Madrid, para la administración de la justicia en su

49. Cfr. J. Lalinde Abadía *La Gobernación general* cit.
50. Resta importancia a este tipo de jurisdicción en España, E. Tyan *Histoire de l'organisation judiciaire en pays d'Islam* (Leiden 1960) 521-525.
51. *Partidas* II, 9, 19.
52. Cfr. A. Gimenez Soler *El poder judicial en la Corona de Aragón* (Barcelona 1901) 25-37.

grado superior, el cual desaparece en los períodos absolutistas, para reaparecer definitivamente en 1834, entonces con el título de ‹Tribunal Supremo de España e Indias›, extendiendo su jurisdicción a Navarra en 1841. Sólo en la llamada ‹jurisdicción contencioso administrativa›, relativa a los litigios entre los particulares y la administración, sufre la competencia del ‹Consejo real› y ‹Consejo de Estado›.

Los órganos administrativo-judiciales.

Desde finales del siglo XIV, el Consejo real en Castilla se ha ido convirtiendo en un órgano administrativo, que despacha algunos asuntos, incluso, sin el Rey. Con los Reyes Católicos, dicha función, denominada ‹de Gobierno› se desarrolla, pero, al mismo tiempo, el Consejo adquiere funciones ‹de Justicia›, convirtiendose en órgano administrativo-judicial, cuya naturaleza es territorial y colegiada. En virtud de aquélla, al unirse las Coronas especifica su denominación, llamándose ‹Consejo real de Castilla› o ‹Consejo de Castilla›, simplemente. Su presidente recibe el nombre de Gobernador y los consejeros desde el reinado de Felipe II concluyen por ser todos letrados. Se divide en tres, cuatro o cinco departamentos, llamados ‹salas› y su importancia es extraordinaria, llegando a adquirir condición de órgano creador de derecho, al otorgarse valor de ley a sus acuerdos o ‹autos acordados›. Durante el período de los últimos Austrias, la potestad graciosa reside en un órgano creado dentro de él, que es la ‹Cámara de Castilla›. Se extingue en los inicios del período constitucional.

Con la misma naturaleza territorial y colegiada, aunque con menor importancia política, se constituye a finales del siglo XV el ‹Consejo de Aragón›, presidido por el Vicecanciller y con representación de los territorios, y en el XVI los de Flandes y Borgoña, Italia y Portugal. Los negocios del primero se transpasan al ‹Consejo de Castilla› con la unificación de la monarquía por Felipe V, y los otros Consejos se extinguen cuando sus respectivos territorios dejan de pertenecer a aquélla. Hacia 1526 se segrega del ‹Consejo de Castilla› el ‹Consejo de Indias›.

A diferencia de los anteriores, los órganos administrativo-judiciales limitados a una clase determinada de asuntos, que también aparecen con naturaleza colegiada, no tienen una base territorial, sino que extienden su ámbito desde un principio a toda la Corona. Su limitación es, naturalmente, de caracter funcional, pues su gestión y su facultad de juzgar está determinada por la función y las personas a las que afecta.

A finales del siglo XVI aparecen el ‹Consejo de la Inquisición› y el ‹Consejo de las Ordenes›. El primero experimenta una suspensión temporal en el siglo XVI, disminuye su competencia en el siglo XVIII y desaparece en el período constitucional. El segundo, creado para los asuntos de las Ordenes militares, incorporadas a la Corona a principios del siglo XVI, adquiere competencia judicial en el XVII sobre los caballeros de dichas órdenes.

4 ANNALI: 3.

Al principio del siglo XVI nace el ‹Consejo de la Cruzada›, que desaparece en el siglo XVIII, y el ‹Consejo de Hacienda›, quizá, el más importante de los de base funcional, el cual a principios del siglo XVII se refunde con la ‹Contaduría mayor de Hacienda›, creada en 1476. Suprimido en el período constitucional, se transforma, sin embargo, en ‹Tribunal supremo de Hacienda›, el cual, a su vez, desaparece con la unificación de fueros de 1868.

En el siglo XVIII nace el ‹Consejo del Almirantazgo›, que, suprimido en el período constitucional, renace en 1873 como ‹Consejo supremo de la Armada›, y refundido en 1878 se transforma en el ‹Consejo supremo de Guerra y Marina› [53].

53. Cfr. J. M. Cordero Torres *El Consejo de Estado* cit.